

# GRASPE

## Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen Reflection Group on the Future of the European Civil Service

CAHIER n°8  
Juin 2006

G

R

A

S

P

E

### Sommaire

	Page
Avant-Propos	3
Qui est Pierre Calame ?	4
Les nouveaux défis pour la fonction publique européenne : l'avenir de la Commission européenne <i>Conférence-débat du GRASPE (novembre 2005)</i>	5
Entretien avec Claude Chêne	11
Analyse d'impact à la Commission Européenne : Pour quoi faire ?	18
L'évaluation au service de la bonne gouvernance : Quels enjeux pour la Commission ?	21
L'analyse d'impact et l'évaluation sont-elles adaptées à l'intérêt européen ?	25

« Changer l'état des choses est aisé,  
l'améliorer est très difficile »  
ERASME

E-mail [graspe@europe.com](mailto:graspe@europe.com)

Website : <http://graspe.site.voila.fr/>

Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires

## **Ont participé à au moins une réunion de travail de GRASPE**

Philippe AIGRAIN  
Panagiotis ALEVANTIS  
Angelo BAGLIO  
Gilles BERTRAND  
Thimios BOKIAS  
Laurent BONTOUX  
Anastassios BOUGAS  
Didier BOUTEILLER  
Francisco CABALLERO SANZ  
Bernard CAISSO  
Pino CALO  
Paraskevas CARACOSTAS  
Maria Eduarda DE MACEDO  
Bertrand DELPEUCH  
Isabelle DEMADE  
Elie FAROULT  
Tomas GARCIA AZCARATE  
Fernando GARCIA FERREIRO  
Mireille GRUBERT  
Dimitris HATZISTRATIS  
Anders HINGEL  
Sylvie JACOBS  
Philippe KERAUDREN  
Notis LEBESSIS  
Roberto LENTI  
Beatrice LUCARONI  
Andrea MAIRATE  
Olivier MERLE  
Francisco MOLERA APARICIO  
Ugur MUL DUR  
Koen NOMDEN  
Béatrice ORNSTEDT  
Jaime PEREZ VIDAL  
Ines PERIN  
Jacques PRADE  
Antoine QUERO MUSSOT  
Nicolas SABATIER  
Ludwig SCHUBERT  
Burkart SELLIN  
Roger VANCAMPENHOUT  
Jean-Jacques VIALA  
Catherine VIEILLEDENT-MONFORT  
Georges VLANDAS  
Werner WOBBE

*Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspe.*

Retrouvez les numéros précédents des cahiers du GRASPE sur notre site web :

Site web : <http://graspe.site.voila.fr/>

## ***Avant-Propos***

Ce nouveau numéro de la revue GRASPE est le 8ème d'une série entamée en 2000 par un groupe de fonctionnaires d'horizons et de nationalités différents, de différents services ou directions de la Commission, ouvrant une réflexion à long terme sur l'avenir du Service Public Européen, en vue de soutenir et de valoriser le rôle positif joué par celui-ci dans la construction européenne.

Ce travail de réflexion s'est toujours voulu complémentaire à l'action importante, plus institutionnelle, menée à ce sujet par les différents services concernés de la Commission européenne, comme à celles menées par d'autres organisations. Les huit numéros publiés témoignent de la richesse de la réflexion de GRASPE et de son côté original et sans précédent.

Dire cela n'est pas faire preuve d'immodestie mais plutôt de témoigner de la difficulté de toute action collective bénévole, donc de sa force comme de sa fragilité. Cette réflexion commune, dont l'importance est reconnue, vu les témoignages des collègues comme des hauts responsables du personnel, a été d'autant plus difficile du fait du contexte de morosité qui règne depuis quelques temps à la Commission.

Le personnel semble critique par rapport aux conditions de travail et aux nouveaux modes d'exercice du métier qui paraissent prendre le pas sur une réflexion plus politique et stratégique. L'entretien avec Claude Chêne, dans ce numéro, touche cette question de l'inflexion des processus administratifs et note par exemple qu'aujourd'hui 45% des collègues ne travaillent plus dans des activités de front!

Les interrogations qui concernent la place et le rôle de la Commission, le manque de visibilité du projet européen participent également de la désaffection ambiante. Au-delà du vécu des collègues, cette question touche aussi à la capacité de la Commission à préserver son droit d'initiative.

C'est une des questions importantes traitées dans la partie de ce cahier relative aux analyses d'impact, dont Claude Chêne éclaire également la fonction dans le contexte actuel de la construction européenne. Ce malaise est-il le résultat d'un sentiment d'absence ou d'impuissance des mécanismes participatifs dans le processus de changement administratif, qu'évoque aussi Pierre Calame ? Est-ce un rejet des formes actuelles de démocratie représentative ? Est-ce le souhait d'une implication plus active dans les processus décisionnels en matière de politique du personnel, en faveur d'un élargissement du champ traditionnel de l'action et de la réflexion de la représentation du personnel à des questions relatives aux conditions et au mode d'exercice du métier ? Dans ce cadre, l'abstention de 6 000 votants et l'expression de 1 000 votes blancs ou nuls (sur un total de 12 000 inscrits) lors des dernières élections au Comité Local du Personnel de la Commission à Bruxelles constituent un signe éloquent.

Ce sont là des questions qui mériteraient un débat plus large que GRASPE, dans la mesure de ses possibilités, pourrait alimenter à l'avenir.

## ***Qui est Pierre Calame ?***

Nous avons invité Pierre Calame pour éclairer le débat du 16 novembre (voir page suivante) compte tenu de sa longue et riche expérience :

Pierre Calame est à la fois praticien et théoricien de la gouvernance et de l'action publique.

Membre de la fonction publique française, responsable d'un grand groupe industriel, il est depuis une quinzaine d'années à la tête de la *Fondation pour le Progrès de l'Homme* qui joue un rôle moteur dans la mobilisation de la société civile mondiale (depuis le *Sommet de la Terre* à Rio jusqu'à l'animation de l'*Alliance pour un monde responsable et solidaire*, en passant par les grands sommets des agences onusiennes sur l'habitat, la population, etc).

Son expérience de terrain au sein des organisations et en tant qu'animateur de mouvements collectifs, inspire à Pierre Calame des réflexions éclairantes et mobilisatrices que l'on retrouve dans des ouvrages comme L'Etat au Cœur dont le sujet est le monde des administrations publiques, ou, plus récemment dans La Démocratie en miettes - pour une révolution de la gouvernance. Une organisation internationale comme l'OMS, a fait ainsi appel à lui en tant que consultant pour l'aider à réfléchir son organisation et sa réforme.

Pierre Calame est aussi un défenseur de la construction européenne, dont il reconnaît la pertinence. Il défend la nécessité de l'organisation d'une gouvernance mondiale à la hauteur d'enjeux planétaires (climat, ressources naturelles, énergie, sécurité, ...). Il est un acteur engagé des affaires européennes : certains d'entre nous pourraient ainsi se souvenir du rôle moteur qu'il a joué avec la *Fondation pour le Progrès de l'Homme* dans l'organisation, avec le Parlement européen et la Commission, de l'évaluation de la politique européenne de coopération au développement lors du renouvellement de la convention de Lomé, expérience unique par son caractère participatif.

# ***Les nouveaux défis pour la fonction publique européenne : l'avenir de la Commission européenne***

Conférence-débat du GRASPE du 16 novembre 2005  
CCAB, Bruxelles

## **Avec Pierre Calame**

Le 16 novembre 2005 GRASPE a organisé une réunion publique autour de Pierre Calame afin de discuter son « manifeste » paru dans le cahier n° 7 de juin 2005, disponible sur notre site web.

Ce manifeste, intitulé « With the Interests of the Communities in Mind », représente une synthèse des travaux de GRASPE des cinq dernières années. En 2000, GRASPE a entamé une réflexion sur l'avenir de la fonction publique européenne à l'occasion du lancement de la réforme officielle de la Commission en 1999. Ses membres estiment en effet qu'une réforme de la Commission doit prendre en considération les impératifs suivants :

- Les leçons des réformes passées doivent nourrir la réflexion actuelle sur la réforme.
- La réforme de l'administration européenne doit avoir pour objet de répondre aux attentes des Européens et de donner du sens à l'Europe;
- De ce fait, le personnel de cette administration doit être en contact avec les citoyens et leurs représentants (au niveau national et européen) et une séparation trop stricte entre conception et exécution des politiques est négative ;
- Les institutions européennes doivent obtenir davantage de résultats concrets répondant aux attentes des citoyens européens et s'ouvrir à de nouvelles formes de participation pour assurer sa légitimité ;
- La fonction publique européenne possède un réservoir de talents et d'idées qui doivent pouvoir s'exprimer et être exploités ;
- Les personnels de la fonction publique européenne doivent pouvoir se former tout au long de leur carrière et avoir suffisamment de temps pour réfléchir aux problématiques européennes et à des mises en œuvre respectueuses des spécificités nationales.

*Dans son cahier n° 7, GRASPE a analysé comment la réforme des années 1999-2005 s'était concentrée sur les processus gestionnaires et la « vie administrative » même de la Commission, parfois à juste titre, mais au détriment d'une approche sur les compétences et les structures nécessaires à une meilleure interaction de la Commission avec son environnement et à un meilleur positionnement stratégique.*

*Le « manifeste » propose dès lors d'élargir le champ de la réforme administrative en apportant des recommandations sur :*

- 1) le lien entre réforme et analyse des politiques publiques européennes, afin de réorienter les ressources non pas vers la réforme en tant que telle mais vers la finalité des politiques publiques que sert la Commission ;*
- 2) des plans annuels de gestion recentrés sur la stratégie politique, et qui redonneraient un rôle central d'impulsion au secrétariat général ;*
- 3) la promotion d'une formation adaptée aux finalités politiques des politiques publiques,*
- 4) le développement du travail conceptuel et stratégique bien en amont des décisions, ce qui permettrait de dégager progressivement les approches innovantes ;*
- 5) la définition d'une politique de mobilité en fonction des politiques publiques à gérer plutôt que comme règle générale, car la mobilité pour la mobilité peut devenir handicapante pour l'organisation;*
- 6) l'encouragement des comportements de coopération et d'innovation, ce qui implique une inflexion du système d'évaluation du personnel ;*
- 7) la construction d'une véritable culture orientée vers l'impact des politiques publiques plutôt que vers ses seuls processus.*

Pour étayer le débat autour de ces questions et du « manifeste » du GRASPE, Pierre Calame fut appelé lors de cette réunion publique du 16 novembre 2005 à fournir une perspective critique sur ce manifeste en tenant compte de ses travaux sur le fonctionnement de l'Etat et les politiques publiques modernes. Les points essentiels de son intervention sont repris ci-dessous.

## **1. Les réformes administratives : ce qui ne marche pas**

Les administrations publiques sont en retard par rapport au secteur privé car les entreprises ont investi depuis un siècle des milliards dans leur organisation et leur gestion. Or, les entreprises publiques et les administrations sont restées figées sur des modèles anciens et ce n'est que récemment qu'elles ont entamé leur propre réforme. La tentation est grande, pour gagner du temps et sauver la politique, de réduire la question de la réforme de l'administration à un emprunt des meilleures recettes du secteur privé.

Et en effet, les réformes administratives s'inspirent le plus souvent des pratiques du secteur privé, dans un esprit de copiage des « meilleures pratiques » souvent mal compris.

Il existe d'ailleurs une littérature assez abondante désormais sur les limites du copiage managérial, non seulement du secteur privé vers le secteur public, mais aussi au sein du secteur privé où une entreprise n'est jamais exactement équivalente à une autre entreprise. Si le secteur privé est gourmand de modèles managériaux, cela ne signifie pas qu'il les importe sans critique ou adaptation en fonction des circonstances structurelles ou environnementales. Des travaux américains et britanniques, surtout, attirent fortement l'attention sur ces points dès la fin des années 1950. De même, le développement de la « théorie culturelle » au sein du champ des études organisationnelles est strictement confiné au monde de l'entreprise, à de rares exceptions.

Ce constat fait ressortir plusieurs erreurs d'analyse.

Première erreur : l'illusoire séparation entre politique et administratif. En effet, traditionnellement, le politique est séparé de l'administration. Le politique donne le sens alors que l'administration est supposée «appliquer », « mettre en œuvre » de façon tout à fait neutre et objective. La réforme administrative c'est donc, en théorie, l'accent sur la gestion, l'amélioration des processus neutres qui appliquent les décisions politiques.

Or, on assiste à un double phénomène. D'une part, les hommes politiques ont de plus en plus de mal à « faire sens », donner du sens à l'action politique. Cette crise de la représentation politique est largement visible dans les sociétés occidentales, ne serait-ce qu'à travers l'abstentionnisme ou la volatilité électorales. D'autre part, et l'on doit cette prise de conscience déjà un peu ancienne aux travaux des sociologues par-delà les brûlots connus contre « la dérive bureaucratique », l'on sait bien que l'administration n'est pas cet exécutant neutre. Elle est au contact des citoyens et des acteurs, elle interprète, elle agit, elle résout des problèmes, elle anticipe, etc, etc. Bref, elle contribue elle aussi à la construction du sens politique, elle nourrit les hommes politiques.

C'est le schéma idéal du fonctionnement de la Commission. Des commissaires visionnaires et habiles, au fait de leur environnement politique et des « fenêtres d'opportunité » d'un côté. Des personnels engagés pour l'Europe attentifs aux réalités politiques, économiques et sociales autour d'eux, et qui conseillent les Commissaires, les nourrissent de réflexions et de plans d'action pratiques, d'un autre côté.

Pourtant, les hommes politiques à la fois manquent de grilles de lecture politiques pertinentes de leur société et ont peur de la concurrence que pourraient leur faire des fonctionnaires trop inventifs, trop «politiques». Ils en arrivent ainsi à entretenir un discours managérialiste dépolitisé sur l'administration au nom de l'efficacité instrumentale. La réforme administrative, le « management », c'est la prétention par le politique que l'administration n'a pas à pénétrer la politique, et que le changement administratif est politiquement neutre, ne porte pas de sens politique. Cette pression vers la dépolitisation de l'administration et de la gestion a été un

frein à la modernisation administrative. Elle n'amène pas à repolitiser le politique et elle bride l'administration en la soumettant notamment à de multiples contrôles, parfois utiles certes, souvent redondants et qui ajoutent de la bureaucratie et retranchent de la réflexion et de l'action.

Ainsi, en transposant les méthodes du secteur privé à l'administration publique, on ne se concentre pas sur le sens de l'action publique mais sur l'efficacité des processus. Or, tout particulièrement pour le secteur public, la question fondamentale est la pertinence de l'action et non celle de l'efficacité. On peut ainsi se demander si c'est un progrès de transformer les citoyens en « clients » et s'il ne faudrait pas plutôt «republiser » l'administration. La question est : comment ? Si l'initiative ne vient pas du politique, doit-elle venir de l'administration même ou d'ailleurs ? On rejoint là des questionnements de GRASPE mais la réflexion de Pierre Calame a l'avantage de faire ressurgir plus nettement la question du management comme une question aussi politique que le développement des politiques publiques, ce que GRASPE avait tendance à ignorer en établissant une séparation plus nette entre ces deux activités.

Répondant à plusieurs questions de l'auditoire sur la mobilité des personnels administratifs dans ce contexte de « modernisation de l'administration publique », Pierre Calame souligne combien la même approche doit prévaloir. Tout aspect de la réforme, y compris la mobilité des personnels, doit répondre à la prévalence du sens de l'action politique. Une organisation ne fait de la mobilité que pour renforcer les compétences de son personnel, compétences qui serviront le sens de son action ; elle ne fait pas de politique de mobilité pour faire de la mobilité dans le but, hypothétique, détachée des finalités de l'action, d'améliorer des compétences gestionnaires générales. Cette remarque fait tout à fait écho aux réflexions de GRASPE en ce domaine et également dans celui de la formation. Il y a en effet le sentiment que mobilité et formation se font de façon autonome en fonction d'objectifs certes légitimes (« mieux gérer son temps », «leadership » en matière de formation, ou encore se former à plusieurs métiers à travers la mobilité), mais détachés d'un sens plus concret de l'action européenne.

La deuxième erreur d'analyse, c'est l'absence de réflexion sur la stratégie du changement. Comme il vient d'être rappelé, il faut du sens si on veut mobiliser les gens pour le changement. Et du coup, on ne peut créer de sens qu'en créant des alliés. De plus, Pierre Calame souligne qu'il y a fréquemment confusion entre planification et stratégie. Seule la seconde est adaptée à l'incertitude. On ne peut pas demander aux acteurs ce qu'ils vont faire dans trois ans. La stratégie, ce n'est pas prévoir un résultat dans trois ans, c'est une vision et un « art de la marche » et donc des alliances. L'on a donc un triangle cohérent entre sens, alliance et stratégie qui permet de diriger l'action publique.

Le problème n'est pas tant que les hommes politiques, dans leur « marché » politique habituel, soient surtout enclins à parler comme des planificateurs et ainsi à promettre aux citoyens électeurs des résultats dans un avenir pourtant difficilement maîtrisable. La promesse électorale fait sens pratique et idéologique (ou non) pour l'électeur quand bien même cette promesse est utopique. La question est plutôt que les hommes politiques brident l'administration en ne la laissant pas s'investir plus systématiquement dans ce travail d'alliance (de la même manière qu'ils peuvent brider la société civile en lui interdisant des pratiques démocratiques ou en la faisant participer à des parodies de pratiques démocratiques). Car en effet, ce travail de fond d'agrégation des acteurs, c'est finalement une tentative de donner du sens à la politique publique en marche, c'est finalement un recours au politique, ce dont les hommes politiques ne veulent justement pas au sein des administrations. On se rabat donc sur la planification, exercice plus solitaire, apparemment plus maîtrisable car on annonce et pense saisir de cette planification les tenants et les aboutissants. On est dans l'illusion instrumentale.

Quoique cette présentation ait l'inconvénient de présenter les rapports entre politique et administration sous des traits exclusivement hiérarchiques, elle rappelle un certain nombre des thématiques développées par GRASPE sur la Commission comme organisation « apprenante » à travers l'encouragement des comportements de coopération et d'innovation au sein de l'administration communautaire et la construction d'une culture orientée vers l'impact des politiques publiques et le contact avec la société civile en général.

Troisième erreur : la pauvreté de la réflexion sur l'ingénierie institutionnelle. Les réformateurs ont souvent une faible conscience des logiques internes des institutions. Il y a trop souvent trop de « top-down », trop d'idées toutes faites (venues du secteur privé notamment) et trop peu d'appel à la participation des acteurs administratifs mêmes dans le processus de changement administratif. Là encore, Pierre Calame estime qu'il y a trop de frilosité parmi les hommes politiques. Ceux-ci craignent de perdre la maîtrise du changement administratif et des conséquences politiques qu'y s'y attachent, et en restent à des schémas de réforme éloignés des réalités administratives.

Répondant aux questions de l'auditoire sur la participation des personnels aux changements administratifs, Pierre Calame rappelle que GRASPE souligne que la Commission doit utiliser les talents et idées non exploités en son sein. Selon lui, réformer véritablement l'administration implique d'y insuffler du sens, et donc de favoriser la prise de risque et la responsabilité plutôt que le respect de la conformité à des plans trop théoriques.

## **2. La Commission, un modèle hors de l'Europe**

Le système interétatique classique ne marche plus (la faillite de l'ONU est patente selon Pierre Calame). L'Europe est la seule tentative crédible de régulation mondiale du 20ème siècle et, à ce titre, elle est un espoir mondial observé avec beaucoup d'attention par les autres régions du monde (sur ce point, on pourra consulter le compte-rendu de GRASPE sur le livre de Jeremy Rifkin dans son cahier n° 6).

Pierre Calame souligne donc que L'Europe est d'une inventivité considérable en matière de gouvernance. La compétence exclusive de la Commission en matière d'initiative et de proposition a constitué une innovation politique majeure. Ce fut en effet l'idée de génie de Monnet d'organiser la séparation entre pouvoir de proposition pour la Commission et pouvoir de décision pour le Conseil.

Pourquoi ? Parce qu'aujourd'hui la politique se déplace de la décision à la préparation de la décision et à l'organisation des processus pour cette préparation. Dans le domaine du management, on est passé du « qui décide et



où ? » au « comment et quand ? ». Ce qui importe c'est ce qui se passe en amont, lorsqu'il y a encore débat et que les possibilités de sens sont encore là, en promesse, dans l'affrontement comme dans l'échange et le compromis. Il faudrait, dire Pierre Calame, revenir aux fondamentaux, à savoir aux logiques de découpage et de gestion de la relation. Dans les cadres politiques complexes que nous connaissons, la coopération entre échelons (« subsidiarité active »), par exemple, est essentielle et a besoin de règles. Encore faut-il pleinement reconnaître la complexité et la potentialité de cette coopération.

Pierre Calame retrouve donc très clairement les positions de GRASPE à la fois sur le pouvoir important d'initiative de la Commission et sur la nécessité qu'elle a de s'ouvrir à de nouvelles formes de participation et de coopération, et de renforcer ses liens avec les réalités nationales et locales. Ce sont donc des dimensions importantes à intégrer dans toute réforme administrative.

L'orateur estime enfin qu'on ne pourra pas construire un ordre mondial sans des « macro-régions » du monde. Le dialogue entre la Chine et l'Union européenne lui semble très important. Le « besoin d'Europe » est encore plus fort hors d'Europe.

Selon lui, il y a cinq défis mondiaux qui nécessiteront des coopérations entre « régions » :

- La gouvernance mondiale pour résoudre le décalage entre les réalités des interdépendances et l'état actuel de la régulation.
- Assurer un équilibre entre l'humanité et la biosphère ; l'Europe est la seule « région » où ceci est clairement affirmé.
- Réaliser une grande redistribution des richesses à l'échelle mondiale.
- Développer un socle éthique commun ainsi qu'une identité européenne fondée sur des valeurs. Il faut être vigilant sur cette question car, selon Pierre Calame, la notion de « responsabilité » a tendance à être oubliée en Europe.
- Réinventer les échanges du local au mondial.

### 3. Trois principes fondamentaux d'une gouvernance adaptée

Pour Pierre Calame, il faut revenir aux fondamentaux. La gouvernance est la capacité des sociétés à se réguler et à réguler leurs relations avec les autres pour améliorer leur cohésion. Les principes de la gouvernance sont ainsi constants quoiqu'il n'y ait pas de modèle.

Les règles de coopération sont donc essentielles car dans la coopération il y a à la fois :

- le désir de coopérer ;
- la peur d'être trahi ;
- et le désir de trahir.

La gouvernance est donc un art difficile. La révolution nécessaire, c'est de mettre les relations au centre de l'art de la gouvernance. Ainsi, tous les problèmes étant à la fois locaux et mondiaux, il faut articuler les niveaux d'action. Les politiques publiques doivent faire coopérer des actions publiques diverses à différents niveaux. C'est ce que désigne le terme de « subsidiarité active » qui articule et combine les niveaux de compétences politiques plutôt que de les distinguer. Or, justement, avec la délimitation des compétences et la définition de compétences exclusives, on croit que l'on identifie mieux les responsabilités mais ce n'est pas le problème !

De la même manière, plus généralement, toute notre logique politique hier et aujourd'hui, c'est de « découper pour gérer » sectoriellement, que ce soit dans les politiques publiques, à l'école, dans la recherche et à l'université. Ceci se porte à l'encontre de la gouvernance de demain qui concerne la gestion des relations entre problèmes, sociétés, actions humaines et biosphère.

Dans cette perspective, il ne faut pas se laisser obséder par les en jeux de représentativité. Le fait de faire participer des « porteurs d'enjeux » à la préparation ou à la mise en œuvre d'une politique, c'est utile parce qu'ils ont quelque chose à apporter. La question de leur représentativité est secondaire.

Pierre Calame pense qu'au niveau européen, la Commission doit donc renforcer ses relations avec les organisations de la société civile car de toute façon cela concerne la

préparation des propositions et non pas la décision. Il est essentiel de se faire des alliés pour travailler et préparer la décision. L'enjeu crucial de la réforme administrative (et donc politique) est de créer dans une institution les capacités qui permettront de gérer ces relations et traiter de domaines à la fois assez techniques et politiques.

C'est aussi l'enjeu de la Commission et qui permet, comme le suggère GRASPE dans son «manifeste», de décliner à partir de lui une série de recommandations sur le changement administratif au sein de la Commission.

---

**Retrouvez le GRASPE sur le web :**

**E-mail :** [graspe@europe.com](mailto:graspe@europe.com)

**Site web :** <http://graspe.site.voila.fr/>

De nombreux écrits de Pierre Calame sont sur ce site web.

# Entretien avec Claude Chêne

Fin mars 2006

*Claude Chêne, nous vous remercions de nous avoir reçus.*

*Notre groupe de réflexion existe depuis cinq ans. Sa réflexion porte sur nos façons de faire, nos façons de travailler au sein de la fonction publique européenne.*

*Nous avons publié six numéros de réflexions sur la réforme, et récemment un numéro spécial présentant une série de propositions et à l'occasion duquel nous avons organisé un débat public avec Pierre Calame.*

*C'est ce qui nous a servi de trame pour cet entretien.*

## « Ce débat d'idées ne peut avoir que des aspects positifs. »

► *Voici notre première question : Comment le pouvoir d'initiative de la Commission se conçoit-il dans le contexte institutionnel actuel? Comment voyez-vous son évolution depuis quelques années? Quelles en sont les conséquences et l'impact sur la composition et le profil du personnel?*

Le pouvoir d'initiative en tant que tel n'a pas tellement été touché. Il s'exerce simplement différemment. Nous avons été habitués à faire des propositions selon deux principes: soit sur base d'une disposition quelconque (traité ou autre) qui nous oblige à le faire et qui oblige le législateur à l'accepter, soit une proposition était présentée suite à un concept novateur selon le principe « ça passe ou ça casse ». Aujourd'hui, ça « casse » davantage, et le fait de se référer à tel ou tel engagement ou disposition législative ne porte pas nécessairement ses fruits lorsqu'il s'agit de faire accepter une proposition.

Cela signifie qu'il nous faut maintenant adopter une autre attitude dans l'élaboration de nos propositions.

Je crois à l'analyse d'impact *ex ante*; une analyse très sérieuse, approfondie, documentée des conséquences d'une éventuelle proposition.

L'analyse d'impact présente l'avantage de nous permettre de bien identifier où sont les difficultés, de mieux les cerner, de pouvoir anticiper les moyens d'en surmonter certaines, de voir où sont nos alliés potentiels dans l'exercice, etc. L'objectif reste évidemment toujours le même: la construction européenne. Mais nous devons apprendre à composer en fonction des résultats de l'analyse d'impact, en fonction des difficultés, etc. Donc, pour moi il n'y a pas vraiment de remise en cause du droit d'initiative, simplement il nous faut l'utiliser d'une

manière peut-être un peu plus fine et anticipative que par le passé.

Il ne s'agit pas non plus d'entrer dans une nouvelle phase du fonctionnement de notre «bureaucratie». Cela doit simplement devenir une sorte de culture de l'évaluation *ex ante* des propositions que l'on est amené à faire, de façon à essayer de construire une stratégie de passage de la proposition dans les différents canaux inter-institutionnels, en tenant compte des «stakeholders » et du monde extérieur. Je crois que c'est ce qui doit être amélioré et ce sur quoi nous devrions nous concentrer, plutôt que de hurler à une quelconque perte de pouvoir d'initiative.

Cela a quelques conséquences en termes de formation et de recrutement. J'ai lu dans GRASPE que nous étions non pas des bureaucrates, mais des militants de la cause européenne. Oui, c'est vrai, mais il faut que ces militants soient formés à concevoir et à défendre leurs propositions, ce qui est devenu plus complexe. À l'enthousiasme, je crois qu'il faut simplement ajouter une certaine capacité à établir des plans de bataille; une programmation qui prenne en compte, non pas seulement un article du traité, non pas seulement un engagement du Conseil, mais l'ensemble de toutes les positions de tous les joueurs dans ce jeu aux multiples facettes.

Et pour ce faire, je crois beaucoup aux valeurs de la formation et de l'exemple.

Votre deuxième question porte sur la conséquence sur le recrutement. Pour moi, cela n'a pas beaucoup changé. Il faut des collègues qui soient capables de s'adapter. L'intégration européenne amène régulièrement de nouveaux défis que nous ne pouvons pas toujours anticiper. Nous étions incapables, il y a dix ans, d'imaginer que nous

allions avoir besoin d'un tel renforcement en auditeurs et spécialistes financiers. Si aujourd'hui nous essayions de savoir quel est le profil des fonctionnaires dont nous aurons besoin dans dix ans, nous aurions beaucoup de mal à le définir sauf dans les grandes lignes. Il faut être prudent et attentif afin d'éviter de se laisser démunir de compétences dans certains domaines et/ou de se retrouver avec une surpopulation dans d'autres.

Si nous arrivons à équilibrer les compétences dans notre personnel d'ici à dix ans, je crois que nous aurons déjà réalisé quelque chose d'important.

Ce qui est aussi important, c'est de savoir quelle est la situation aujourd'hui et comment se répartissent les compétences réelles de nos collègues. Tant que SYSPER2 n'est pas complètement opérationnel on ne peut pas en avoir une idée précise. Par exemple, si demain nous devons d'urgence mobiliser, dans une *taskforce* des collègues vétérinaires, juristes, et spécialistes des négociations internationales, la seule solution serait de téléphoner à plusieurs collègues: "Dis-donc, tu ne connais pas des collègues qui...?". Un peu démodé, n'est-ce pas?

C'est une faiblesse à laquelle il faut remédier rapidement car à l'avenir le fonctionnement des services de la Commission sera beaucoup plus intégré, et les fonctionnaires devront être plus rapidement mobilisables pour des tâches prioritaires. Il faudra, pour une période souvent limitée, pouvoir répondre à un problème particulier et pour ce faire mobiliser les personnes nécessaires, qui ensuite retourneront dans leur DG d'origine ou dans une autre DG. Évidemment, cet outil qui nous permettrait de mobiliser les ressources avec les bons profils, nous manque aujourd'hui mais le déploiement prévu d'un nouveau module de SYSPER2 appelé « e-CV » devrait bientôt venir combler cette lacune et constituer un pas très important dans la gestion des compétences du personnel.

► *Vous parlez des analyses d'impact. Quel genre de compétences voyez-vous derrière cela ? C'est un travail un peu différent, comme vous dites. Il ne s'agit pas seulement de préparer les lois, les textes, les règlements mais de préparer cet instrument, de sentir ce qui se passe, et d'en envisager les conséquences.*

Oui, mais à mon avis, ce devrait être la même équipe qui élabore les textes, met au point les propositions, et même fait l'analyse d'impact ex ante. Je redoute la fragmentation, c'est une dérive dont il faut se garder.

Si l'on va dans le sens d'une évaluation ex-ante systématique, il faut que ce soient les mêmes personnes qui mènent cette analyse, préparent le plan de bataille et élaborent les projets de proposition et il faut qu'elles reçoivent une formation adéquate. C'est certain, il va falloir choisir et encourager ceux qui ont le plus le sens de l'analyse politique ou la connaissance des différents groupes ou des différents acteurs, mais cela ne me paraît pas insurmontable.

► *Mais justement, la Commission est-elle capable de voir quels sont les gens qui ont tel ou tel profil, et de les suivre, de les former, de valoriser ceux qui ont le profil de gens plus flexibles ou plus adaptables ?*

Aujourd'hui, je l'ai déjà dit, nous n'avons pas encore d'outil central pour cela. Je pense tout de même que l'on pourrait facilement démarrer au niveau des Directions Générales même avant que SYSPER2 ne soit complètement opérationnel. En effet, dans une DG qui fonctionne bien, on connaît ceux qui répondent au profil requis. Avec un minimum de formations internes on va pouvoir s'appuyer sur ces personnes pour ce genre d'exercice.

► *Mais, au niveau de l'opinion publique extérieure à la Commission, il y a quand même le sentiment que la Commission n'a plus un discours politique réel. C'est une chose qui revient souvent, quand on regarde un peu les appréciations à l'extérieur. Est-ce que la Commission aujourd'hui a une vision ?*

Oui. Par définition, oui.

► *C'est important parce que, quand on parle de l'analyse d'impact ou de l'évaluation, le risque existe que, si l'on privilégie ces dispositifs, l'outil prenne la place du politique. Et c'est un peu le sens de la question...*

Le politique donne les orientations. Un Commissaire voit la nécessité de mener certaines actions. Il donne ainsi son orientation politique aux services qui élaboreront les propositions correspondantes et seront chargés de mener l'analyse d'impact. Cette analyse donnera au Commissaire une vision des réactions à

prévoir de la part des différents groupes concernés, des problèmes juridiques ou économiques qui devraient encore être résolus ou de la politique de communication à mener. L'outil est destiné à aider la politique, il n'est en aucun cas destiné à prendre sa place.

► *Je vais prendre un exemple concret. À la DG DEV, à une certaine époque, les services de la Commission avaient une vraie capacité à suggérer, y compris au Commissaire, certaines orientations politiques. On a le sentiment aujourd'hui, que c'est beaucoup moins facile, beaucoup moins possible, beaucoup moins évident... Et l'on s'interroge pour savoir si là, l'instrument n'a pas tendance à phagocyter le reste ?*

Ce qui phagocyte le politique c'est lorsqu'une série de dispositions, engagements ou procédures donne l'impression au Commissaire d'être dans un carcan, et donc de ne pas pouvoir exprimer de volonté politique. Pour ma part, je pense que l'analyse fouillée qui devra précéder toute proposition ne constitue en rien un carcan mais que son rôle sera au contraire de renforcer les possibilités d'initiative des Commissaires et de leurs services.

► *Est-ce qu'on n'a pas l'impression que l'on vit une sorte de paradoxe où autrefois, peut-être, il y avait moins de politique, et c'était apparemment plus technocratique mais ça passait un peu mieux, et aujourd'hui on n'a plus ça, on a une demande politique comme par exemple ces études d'impact, mais finalement peut-être qu'on peut faire moins ?*

Peut-être sommes-nous arrivés à une époque où il faut faire mieux et différemment. Peut-être sommes-nous à un stade de l'intégration européenne où il faut se concentrer sur un certain nombre d'éléments essentiels et les faire bien.

Aujourd'hui, pour qu'une proposition soit adoptée il ne suffit plus qu'elle dérive du Traité.

La montée en puissance des autres institutions - et c'est une bonne chose - ne permet plus de faire ce qu'il était possible de faire il y a vingt ans. C'est une donnée extérieure, on peut le regretter, mais il faut l'accepter. Alors, c'est à nous qu'il incombe d'adapter nos méthodes de travail et d'être plus efficaces dans la préparation de propositions qui auront plus de chances d'atteindre l'objectif. L'objectif, lui, n'a pas

changé, c'est toujours l'intégration européenne.

► *Vous évoquiez tout à l'heure le profil des personnes qui devraient travailler à la Commission; vous avez dit qu'il y avait deux volets à prendre en compte: cette capacité d'élaboration politique, et en même temps cette valeur de rigueur. N'y a-t-il pas aussi une troisième dimension, celle justement de faire des fonctionnaires aussi des négociateurs, parce qu'ils ont à jouer cette fonction d'interface avec le monde extérieur ?*

C'est incontestable. Nous avons tous rencontré des «négociateurs nés». Mais il existe aussi des techniques de formation pour négociateurs. Nous avons d'ailleurs mis au point à l'Unité Formation un programme très complet de formation à la négociation internationale, y compris avec des simulations de négociations qui durent toute la nuit, pour montrer à quel moment les faiblesses arrivent. Ce module a un grand succès, comme en atteste la longue liste d'attente. Cela montre aussi que certains collègues sentent qu'ils ont besoin d'avoir un plus en matière de négociation. Nous sommes ici dans un cas idéal, parce que l'intérêt de l'institution d'avoir des gens formés à la négociation correspond manifestement au souhait des fonctionnaires. Mais pour d'autres types de formations un "encouragement" de la part de l'administration sera nécessaire.

► *C'est-à-dire qu'à un moment donné ce besoin impliquerait qu'il y ait non pas un choix mais une obligation ?*

Une obligation, oui dans certains cas, lorsque le service l'exigera. Mais la base reste toutefois, au niveau individuel, la carte de formation discutée au moment de l'évaluation, et établie d'un commun accord entre l'évaluateur et l'évalué. A ce propos, je ne suis pas sûr que la carte de formation fasse toujours l'objet d'un bon dialogue entre l'évalué et l'évaluateur et que l'évaluateur soit bien informé des besoins en termes de formation de son équipe. Nous, administration, devons encore améliorer cela.

Je note toutefois qu'entre la formation d'il y a dix ou quinze ans, et celle d'aujourd'hui, nous avons changé de monde.

► *Si on en revient au vécu des fonctionnaires, leur sentiment est qu'il y a de plus en plus d'outils et d'instruments, et qu'ils sont de plus en plus lourds. Ce sentiment-là*

*fait que beaucoup de nos collègues, quand on discute avec eux, ont l'impression qu'il n'y a plus de place pour un travail de réflexion; ils se sentent obligés de faire un travail de gestion. Par rapport à ça, quelle est votre opinion, comment voyez-vous les choses ?*

C'est vrai, aujourd'hui, 45% des collègues ne travaillent pas dans des activités de « front line », dans des activités opérationnelles.

De nombreuses procédures ont été mises en place pour faire de la responsabilité, de l'obligation de rendre compte, de l'évaluation, de la meilleure utilisation possible des ressources, les valeurs fondamentales de notre organisation.

Il faut aussi se souvenir du traumatisme de 1999, avec le rapport des experts indépendants, la nécessité de réformer toute l'organisation financière de la Commission et plus généralement le contrôle, la nécessité de réformer la façon dont les priorités étaient arrêtées et la réforme administrative. Certaines de ces procédures sont probablement trop lourdes et trop complexes, cela est inhérent aux processus de réforme profonds.

Le temps est venu de faire un examen systématique de ces règles et procédures en vue de les alléger lorsque cela sera possible. L'exercice ne sera pas toujours facile car nombre d'entre elles sont déjà tombées dans le monde de la routine administrative et ont généré leurs "spécialistes" qui les défendent avec acharnement. Dans le domaine administratif, nous devons simplifier le REC et son lien avec la promotion. Les consultations sur ce point sont menées de manière intense et une proposition sera présentée avant la fin de l'année. Le Vice-Président Kallas y est très attaché.

Il est de même très attaché à une large campagne de simplification qui impliquera tous les collègues. A cette fin, il lancera très bientôt une vaste enquête afin que chaque collègue confronté à une procédure trop complexe, puisse s'exprimer librement. Après analyse des contributions, tout ce qui pourra être simplifié le sera. L'allègement du REC sera traité à part de cet exercice, car les travaux sont ici déjà bien avancés.

► *Il y a pas mal de choses aussi qui se passent au moment du dialogue, même s'il y a un souhait d'alléger, de simplifier.*

Le dialogue est pour moi un acte de gestion fondamental. La simplification du REC ne doit pas le remettre en cause. Bien au contraire. Son objectif premier reste bien sûr

l'évaluation individuelle, la fixation de nouveaux objectifs et la détermination des besoins de formations.

Au delà, le dialogue représente le moyen pour l'évaluateur de sortir des contraintes quotidiennes et de regarder, avec un peu de recul, comment fonctionne son entité administrative, comment il assume ses responsabilités, comment il exerce ses compétences.

► *Insensiblement, vous avez abordé la question suivante : qu'est-ce que ça suppose comme qualités ou comme compétences particulières au niveau du management ? Puisque vous évoquiez des compétences qui doivent rester au niveau du chef d'unité, comme la responsabilité par exemple.*

Les Chefs d'unité sont devenus des managers complets et à ce titre, responsables de l'activité de leur unité : organisation, motivation, résultats.

Quand je suis arrivé à la Commission, il y a trente ans, nous étions six mille cinq cents; vingt cinq mille aujourd'hui. La différence est énorme ! Le rôle des chefs d'unité a radicalement changé depuis la réforme et, à mes yeux, ils sont la cheville ouvrière de toute notre organisation. Ils ne sont certainement pas dans la situation la plus confortable et c'est notre devoir de leur apporter tout le soutien nécessaire, de leur offrir toutes les formations nécessaires et toutes les protections dont ils peuvent avoir besoin. Les encouragements sont également mérités et je rappelle que la prime de management de 4,2%, a été, au départ, créée pour les Chefs d'unité.

► *Question technique : vous évoquiez tout à l'heure un risque de bureaucratisation des processus de planification. Est-ce que vous ne craignez pas un peu la même évolution en ce qui concerne les contrôles de standards internes ? On voit qu'au sein de certaines DG, il se crée des unités qui s'occupent spécialement de ça... ?*

On peut le craindre mais il faut à tout prix l'éviter. A mon avis, l'exercice de *risk assessment*, de jugement sur le respect des standards de contrôles, est trop important pour un Directeur Général pour qu'il s'en désintéresse. Ceux qui voudraient déléguer complètement cet exercice à une petite entité, courraient un risque énorme dont ils auraient la pleine et entière responsabilité. Si le Directeur Général ne s'impliquait pas

personnellement, à chaque exercice, il y aurait grand risque qu'une routine bureaucratique s'installe dans un domaine où les dangers sont grands.

► *Mais est-ce que ça ne veut pas dire que, finalement, la réforme ce n'est pas quelque chose qui est établi une fois pour toutes, que c'est un processus permanent ?*

Tout à fait. Je crois que la Réforme répond bien aux défis à condition qu'elle ne se fige pas. Tout le travail de nos collègues dans les DGs opérationnelles est en perpétuelle évolution; il serait tout de même paradoxal que l'organisation administrative soit, elle, fossilisée. Il faut accepter qu'elle évolue et il faut accepter que ce qui était vrai il y a cinq ou six ans le soit moins aujourd'hui. Des adaptations sont toujours nécessaires et c'est notre rôle de faire en sorte que la machine s'adapte régulièrement aux besoins.

► *Vous nous dites « que la machine s'adapte aux besoins ». Mais prenez l'exemple de la mobilité. Est-ce que la Réforme promeut réellement la mobilité ?*

Je crois que nos collègues représentent la vraie richesse de l'Institution, en termes de connaissances, de capacités, etc. à condition qu'ils soient sur des fonctions qui permettent d'utiliser à plein leurs qualités.

Simplement aujourd'hui il se trouve qu'ils sont affectés de manière quasi statique dans des Directions Générales. Comme je vous l'ai déjà dit, je crois qu'on n'est pas encore assez capable, face à un problème qui se pose, de mobiliser toutes les ressources nécessaires quelles que soient leurs origines. Cela ne se fait pas. Il y a une réaction de conservatisme sur ce sujet-là. Or cela est parfaitement possible.

Quand a été créée la *task force* pour la réforme administrative (dix personnes pendant 2 ans) les ressources humaines ont été mises à disposition en une journée. Après, elles sont retournées dans leur DG d'origine ou dans une autre DG et y ont apporté un plus. Une telle approche devrait être encouragée et elle permettrait certainement de changer un certain nombre de mentalités, dans le sens d'une collégialité accrue.

Nous l'avons vu récemment d'une manière informelle avec la préparation de la proposition sur les perspectives financières, et dans un domaine légèrement différent, avec le fameux groupe des douze chefs

d'unités. Toutefois pour en revenir à votre question, on ne peut pas dire qu'avec le sac à dos, la publication des postes, les "postes sensibles", la Réforme se soit désintéressée de la mobilité.

► *C'est peut-être aussi dû au fait que quasiment un fonctionnaire sur deux n'est pas en ligne de front. D'ailleurs ça ressort dans les enquêtes administratives que vous faites. Tout ce travail en amont, le travail d'élaboration collective, ça demande du temps, ça demande de l'organisation, de la volonté politique, mais ça demande aussi du temps.*

C'est vrai, et cela nous impose de systématiquement réexaminer tout ce qui relève des tâches administratives pour l'alléger.

► *Et ça demande aussi une politique de mobilité qui ne soit pas trop systématique. C'est une des préoccupations du GRASPE.*

Je le sais. Mais là nous allons avoir une divergence d'opinion. La faiblesse principale que je vois surtout dans la politique de mobilité, c'est la faiblesse des procédures de passation des dossiers (handover). La mémoire disparaît avec la personne qui part et malheureusement, souvent aussi, la mémoire écrite, les dossiers. C'est extrêmement grave! Nous devons mettre au point des procédures très strictes du passage du témoin et peut-être aussi une organisation meilleure de l'archivage. Trop souvent le collègue qui part a ses propres archives, selon son plan de classement, et ses dossiers deviennent quasiment inexploitable par quelqu'un qui arrive de l'extérieur. Mobilité et procédure de passage du témoin doivent aller de pair.

► *Il y a peut-être aussi quelque chose qui est lié à ce que vous dites, c'est cette tendance parfois trop rapide à réorganiser les structures, là aussi, il y a quelque chose qui se perd dans les réorganisations, et qu'on réinvente, qu'on redécouvre cinq ans après. On se dit qu'il y avait quelque chose d'utile et qui a disparu et qu'il faut retrouver. Là aussi au niveau organisationnel, il y a un mode d'organisation qui n'est pas toujours favorable au maintien de cette mémoire.*

Oui, c'est vrai. Je crois que nous devons être prudents, et nous le sommes de plus en plus pour les réorganisations, d'une part pour éviter l'inflation très préoccupante du nombre d'unités (260 unités créées en deux ans!), et

aussi pour garantir que toutes les fonctions essentielles d'une DG soient bien assurées. Dans ce sens, nous travaillons à un code de conduite pour la révision des organigrammes.

► *Vous avez plusieurs fois évoqué, cette idée d'être en avant, d'anticiper, d'avoir une démarche prospective. Est-ce que cette préoccupation est partagée par les autres Directions Générales ?*

Oui, un séminaire de Directeurs Généraux à été organisé récemment, et c'est une préoccupation partagée. Je crois que la plupart des collègues ressentent le besoin d'anticiper, parce que l'horizon est plus complexe, brumeux que par le passé et personne n'a oublié que c'est l'absence d'anticipation en matière de politique de contrôle qui est à la base des difficultés rencontrées en 1999.

► *Du point de vue des collègues, la perception prévaut que toute une série de changements ont été introduits de manière non voulue, certaines nécessités étaient partagées, d'autres pas. De votre point de vue, comment analysez-vous le degré d'acceptation des changements ?*

La réforme était un changement d'une très grande ampleur, conduit sous pression et dans un temps extrêmement court. Il y a très peu d'organisations qui après s'être développées pendant 40 ans, ont modifié leur organisation de façon aussi ample dans un temps aussi court tout en réussissant d'autres tâches, comme par exemple l'élargissement.

► *Alors, quelle est votre perception de l'acceptation de ces changements? Est-ce qu'ils sont compris? Est-ce qu'il y a des problèmes et quelles seraient les réponses que l'institution devrait apporter ?*

C'est certain, il a fallu faire très vite, il a fallu frapper fort, et je pense en particulier au domaine financier. Certains collègues ont eu l'impression de recevoir une douche froide car nous n'avions pas toujours eu le temps de bien expliquer vu les délais très courts. Maintenant, dans une deuxième étape, nous devons faire le bilan et voir ce qui n'a pas fonctionné, ce qui peut être amélioré, ce qui peut être allégé.

L'initiative déjà mentionnée du Vice-président Kallas en faveur d'une simplification, systématique de nos procédures est un exemple de ce qui doit être fait dans cette deuxième étape. Ce n'est pas toujours facile

à faire, car on amène ceux qui ont mis en place les procédures il y a peu de temps, à "s'auto critiquer". Il est bien sûr clair qu'il ne s'agit pas d'autocritique, mais d'un exercice tout à fait normal, indispensable. Nous devons être capables de dire que tel système est trop lourd, qu'on ne peut pas continuer dans cette voie-là, qu'on doit l'alléger, qu'on doit peut-être centraliser à nouveau certaines activités ou, au contraire, en décentraliser d'autres encore plus complètement.

Une telle approche devrait être suivie pour tous les aspects de la réforme: la réforme administrative, la réforme financière et l'établissement des priorités avec l'ABM etc. Il faut que chacun accepte de mettre ces questions sur la table.

Compte tenu des conditions dans lesquelles la réforme s'est faite (la démission d'une Commission, un rapport des experts indépendants qui est tombé comme un bloc de béton, les gens qui commençaient à paniquer), il faut accepter, quelques années plus tard, de faire les modifications nécessaires sans remettre en cause les principes.

► *Les meilleures réformes sont celles qui sont établies de manière participative, et là, c'était difficile....*

Pour améliorer la réforme, nous donnons un rôle important à la participation des collègues. Toutefois cela peut entraîner des réactions bizarres. Par exemple, lorsqu'il s'agit de simplifier le REC, certains manifestent un enthousiasme extraordinaire mais d'autres – ceux qui connaissent bien le système actuel et toutes ses ficelles, ceux qui sont devenus dans leurs services la "référence REC" – sont moins enclins au changement. Et ce n'est pas le seul domaine où nous recevons des signaux pour le moins contrastés...

► *Une des questions qui a été souvent débattue d'ailleurs au sein de GRASPE autour du REC, c'est la liaison entre d'une part un entretien et une évaluation annuels et d'autre part la promotion. Autant il faut qu'il y ait un entretien d'évaluation tous les ans, qui soit un entretien d'orientation etc., autant lier ça à la promotion, c'est peut être un système compliqué. Mais dans le cas contraire comment fonder et justifier la promotion ? On peut aussi tenir compte de l'entretien, mais d'une autre manière. Ce que l'on fait dans beaucoup d'entreprises dans lesquelles on a mis en place des dispositifs comme ça, est un entretien annuel à la date anniversaire*



*d'entrée dans la fonction de quelqu'un, et en fin d'année il y avait un entretien de promotion. On tient évidemment compte de ce qui a été dit dans l'entretien annuel, mais les deux choses sont néanmoins dissociées. Mais alors comment rendre intelligible l'entretien de promotion ?*

Ce n'est pas une interrogation futile. Je me souviens, qu'à l'époque de l'élaboration de la réforme nous avions accès aux sources documentaires d'Harvard et d'autres écoles de management. Nous avons collecté un certain nombre d'articles sur l'évaluation et tous ces articles recommandaient « Pas de note ! ». Je me souviens en particulier d'un petit article du responsable d'une grande multinationale qui écrivait: « J'ai arrêté cela avant que la maison n'explose. » Mais nous étions dans des contextes, des circonstances très différents.

► *On vous a remis le cahier n°7 de GRASPE. Y a-t-il des points qui vous paraissent apporter une contribution constructive dans le débat ou dans votre réflexion ?*

Ah! Mais tous les points! Je trouve que GRASPE est un exemple parfait de groupe de réflexion sur les sujets qui nous préoccupent. On ne prend jamais tout à bord, ce n'est pas possible, mais il y a toujours un

certain nombre de choses qui remontent ultérieurement. Personnellement je regrette qu'il n'y ait pas plus de collègues qui s'expriment comme cela, c'est toujours très enrichissant.

Je me souviens que dans les premiers numéros que l'on m'a donnés il y avait toujours une idée, parfois contenue dans deux lignes, qui était intéressante. Ces idées ont mûri et se sont développées, et je les retrouve dans les pistes et les domaines que vous avez identifiés dans vos recommandations.

Je trouve que les grands thèmes que vous avez pris - vous parlez par exemple de l'organisation de la meilleure intégration des compétences, des services - sont tout à fait d'actualité.

Il y a à apprendre de tous et les choses telles qu'elles existent ne sont pas, par définition, immuables. Alors ce débat d'idées ne peut avoir que des aspects positifs.

Tout cela montre au moins que la maison est vivante. Qui aujourd'hui, pourrait ne pas trouver un intérêt à ce que des gens se mettent ensemble et réfléchissent sur ce que sont les préoccupations de l'autre?

► *Merci beaucoup*

# **Analyse d'impact à la Commission Européenne : Pour quoi faire ?**

## **1. L'introduction de l'analyse d'impact à la Commission**

Dans le cadre du paquet *Mieux légiférer* et de la *Stratégie européenne de développement durable*, en 2002, la Commission a lancé une série d'actions pour améliorer la manière dont elle élabore les politiques. L'une de ces actions est l'étude d'impact ou analyse d'impact (impact assessment en anglais, soit IA ci-après, cet acronyme marquant la souche anglo-saxonne de cette activité telle qu'elle a été importée à la Commission), intégrant et remplaçant les divers types d'analyses *ex ante* sectoriels existant. Les textes fondamentaux de l'IA sont publiés sur le site internet de la commission européenne.

Fini donc les « sectoral analysis », "gender screening", "environmental assessment", et autre "SME fiches", tout est dans l'IA à présent. Mourez et vous renaîtrez. Tous ensemble, tous égaux. Mais encore...

Du côté clair, l'IA c'est l'apport des données et des analyses scientifiques à l'élaboration des politiques, l'idée qu'il est bon de faire quelques études avant de prendre des mesures, et le souci bienvenu des diverses conséquences des initiatives de la Commission. Mais peut-on imaginer que l'IA demeure un instrument neutre, équilibré, désintéressé?

Du côté obscur, l'IA pourrait être l'hubris scientifique au pouvoir, la réalisation ultime de l'idée saint-simonienne d'une "politique scientifique" ou de la technocratie à la Galbraith. Mais il s'avère que le vrai danger est caché ailleurs: la question centrale est "qui contrôle l'IA?" et à qui profite-t-elle? Dans les faits, malgré les nombreuses références au développement durable et à ses trois piliers, ce sont les aspects liés à la compétitivité (y compris les questions de compétition et de réduction des charges administratives) qui dominent l'agenda.

Dans cette perspective, l'IA peut être vue comme un instrument (au goût) de l'industrie – et c'est ainsi que le présente certains des plus hauts responsables de la Commission.

Mais le pilotage de l'IA à la Commission est dans les mains du Secrétariat Général, et celui-ci est contraint à un double jeu où il relaie au sein de l'institution (tout en s'évertuant à l'en préserver) les pressions et demandes des Etats membres. Ainsi, pour ces divers acteurs, l'IA constitue un point d'entrée – d'autant plus inopiné qu'elle est présentée comme 'objective' ou 'technique' – dans la politique menée par chaque DG.

Un véritable cheval de Troie ? Mais pour lequel la bataille fait aussi rage à l'intérieur...

## **2. Ecueils et dérives actuels**

L'activité d'IA s'intensifie à la Commission et des efforts sont faits pour augmenter sa visibilité. Cette intensification est traversée par quatre tensions principales:

1. La tension entre l'IA comme cadre stable ancré dans le triptyque du développement durable (c'est-à-dire avec lequel les impacts doivent être analysés suivant les dimensions économique, sociale et environnementale) et l'IA comme outil flexible, taillable et corvéable, ajusté au "goût du jour" politique (par exemple en se concentrant sur les questions de compétitivité, de compétition, et de réduction des charges administratives).

2. La tension entre Mieux légiférer – et donc l'IA – comme initiative visant à mieux légiférer (valeur ajoutée, impacts économiques et sociaux et environnementaux, adéquation entre problèmes et objectifs et solutions, etc.) et à moins légiférer (d'où le parti pris anti-législatif ou anti-intervention qui apparaît dans certains aspects du système d'IA).

3. La tension entre les deux objectifs de documents internes sous-tendant le système d'IA de la Commission (telles les Guidelines révisées en 2005):

- Apporter une orientation et une aide aux collègues entreprenant un IA (une activité nouvelle pour la plupart)

- Disposer d'un document plaisant à une audience au dehors de la Commission (autres

institutions, Etats membres, ainsi que parties intéressées telles que l'industrie).

4. La tension entre l'IA comme outil proprement *ex ante*, permettant l'analyse de diverses options en amont de la décision finale, et l'IA comme moyen de justification *ex post* d'une décision établie éventuellement sans égards à ces analyses.

En outre, la pratique des IA révèle une série de difficultés qui ont toutes une double dimension: quant aux divers Rapports d'IA mais aussi quant au système d'IA de la Commission en tant que tel. Ces risques qui pèsent sur l'IA peuvent utilement être regroupés en **quatre faiblesses** qui sont aussi des pistes de développement:

○ **Qualité et contrôle-qualité des IA.** C'est le cœur de cette nouvelle activité: apporter une véritable valeur ajoutée et non une simple démarche administrative de plus. Or, si certains Rapports d'IA sont largement reconnus comme des contributions utiles et robustes, aucun mécanisme n'est en place (si ce n'est le plus petit dénominateur commun: jargon et check-lists) pour évaluer, assurer, améliorer la qualité des IAs dans leur ensemble. Plus fondamentalement, il y a pour l'heure à la Commission un déficit de réflexion organisée quant à ce qui constitue la qualité d'un IA.

○ **Méthodologies, interopérabilité des méthodologies, développement de nouvelles méthodologies.** Obtenir des IA scientifiquement valides ne peut se concevoir sans un investissement dans le développement de méthodologies d'analyse d'impact. La diversité méthodologique est importante mais il est également utile – notamment à des fins de comparaisons d'impacts – que les instruments soient coordonnés sinon harmonisés.

○ **Bureaucratisation.** Cette tentation se manifeste sous diverses formes: réduction à une obligation administrative et focalisation sur la forme au détriment du fond quant aux divers Rapports d'IA, mais aussi – quant au système d'IA lui-même – sélection aveugle des initiatives devant faire l'objet d'un IA. Pour ce dernier point, actuellement le seul critère est l'inscription sur le Programme de Travail Législatif de la Commission. Ainsi, toutes les Communications – même les plus vaporeuses – doivent faire l'objet d'une analyse de leurs impacts (et c'est aussi dans cette tension entre extensivité et intensivité que se

joue la qualité des Rapports d'IA). Par contre, les initiatives qui ne sont pas sur le Programme – y compris les décisions de comitologie, quelle que soit leur importance – en sont toutes exemptées. Oh, l'intelligence de la bureaucratie, quand tu nous tiens...

○ **Instrumentalisation/politisation.** C'est la dialectique du technique et du politique évoquée plus haut. L'IA est présenté comme un système stable et équilibré, scientifique et basé sur les faits, mais s'avère aussi une barque politiquement chargée. Ce clair-obscur se manifeste, d'une part, au niveau du système d'IA (définition et contrôle de l'activité, notamment, y compris son timing). D'autre part, le processus d'élaboration de chaque Rapport d'IA peut faire l'objet de telles tentatives de détournement, tant à l'intérieur de l'institution que du dehors. Dans les cas extrêmes, comme l'initiative REACH, les IAs se multiplient et chaque camp fourbit les siens: elles sont des instruments d'un débat contradictoire politico-technique. L'IA devient ainsi – en reprenant le mot de Clausewitz – "la continuation de la politique par d'autres moyens".

### 3. Visions et propositions

Ces réflexions sur les risques et opportunités de l'IA permettent aussi de déterminer l'incidence de cette innovation institutionnelle sur le droit d'initiative de la Commission. Tout comme on a distingué un côté clair et un côté obscur dans l'initiative elle-même, il est utile de distinguer deux types d'incidences sur le droit d'initiative. D'une part, l'IA soutient et renforce les capacités d'action de la Commission, dans la mesure où elle apporte des données, des analyses, et des arguments à la conception des propositions. Autant de facteurs qui peuvent faciliter le passage de ces propositions au travers du processus interinstitutionnel et au delà. D'autre part cependant, l'IA offre un point d'entrée à divers acteurs (internes et externes à la Commission, jusqu'au Etats membres et à certains lobbies) dans la conception des politiques de chaque Unité.

Mais la question se corse dès lors qu'on considère l'IA dans la perspective du triangle institutionnel. Aux termes de l'Accord interinstitutionnel sur une approche commune à l'IA (Commission, Parlement, Conseil) conclu fin 2005, le Parlement et le Conseil peuvent continuer à faire des amendements à nos propositions sans accompagner ceux-ci d'IAs, et donc sans égards à leurs impacts.

Qui plus est, dans les domaines où la Commission partage le droit d'initiative avec les Etats membres – dans le cadre du troisième pilier, Justice et Affaires Intérieures – les initiatives de la Commission doivent être accompagnées d'IAs tandis que celles des Etats membres sont sans. Il y a là un problème structurel, deux poids deux mesures, qui joue contre la Commission pour le moment.

En outre, si les projets actuellement envisagés par certains membres du Parlement – agence externe indépendante réalisant les IA ou les évaluant – voyaient le jour, le droit d'initiative de la Commission serait gravement compromis. C'est clair: il s'agit là d'une nouvelle attaque contre le travail des services de la Commission. Un expert émanant d'un Etat membre (voire nommé par celui-ci), relevant d'une discipline et d'un centre de recherche particuliers, et dont les travaux sont financés par cette industrie ou cet organisme, est-il plus "indépendant" qu'un fonctionnaire de la Commission? Est-ce là la qualité qui fait sa valeur? L'équation "indépendant = extérieur = meilleur" est un sophisme dangereux. Par ailleurs, il existe d'autres pistes pour établir un contrôle-qualité en matière d'IA. On peut envisager notamment un système semblable au CCAM d'illustre mémoire: un groupe de "peer review" composé de collègues de la Commission nommés non pour représenter telle ou telle DG mais *intuitu persona* pour leur expérience et leur compétence.

Dès lors qu'il est acquis qu'il y a des aspects idéologiques inhérents au système d'IA (dérégulation ou anti-régulation, analyse coût-bénéfice, tentatives de contrôle), la question opérationnelle cruciale peut être posée: Comment l'utiliser au mieux? Nous concluons sur les conditions nécessaires, à défaut d'être suffisantes, pour que l'IA apporte plus de bénéfices que de coûts.

- Une attention constante portée à ces possibles dérives.
- Une détermination à progresser sur les fronts où des avancées incrémentales peuvent faire une différence (particulièrement en matière de qualité et de méthodologies).
- Une évolution de la culture institutionnelle de la Commission. Sans se voiler la face quant aux jeux et enjeux politiques, l'IA offre l'occasion d'une réflexion sur la raison d'être

de chaque politique et sur leurs finalités (escomptées et avérées), leurs impacts. Ainsi l'IA peut favoriser une telle 'culture des impacts' par delà les routines et les impératifs institutionnels. (Attention, l'IA a été importé à la Commission, dans des systèmes d'élaboration des politiques, et de planification, et d'évaluation, déjà établis. Un double mouvement est requis. Il ne s'agit pas seulement de nous adapter à l'IA ; il s'agit aussi d'adapter l'IA aux besoins propres de la Commission).

- Un management un peu visionnaire, planificateur, soucieux d'autre chose que le court terme.
- Un accent mis sur l'expertise des collègues au sein de la Commission en matière d'analyse d'impacts – expertise qui doit être mobilisée, développée, et faire l'objet d'apprentissages mutuels dans le cadre d'un réseau informel.
- Enfin, les excellentes idées qui caractérisent la démarche d'IA (souci des impacts, mise en balance de différentes options, approche basée sur les faits, évaluation ex ante articulée à un monitoring et à une évaluation ex post) doivent aussi s'appliquer au système d'IA lui-même.

Après en avoir âprement débattu les termes de référence, nous attendons beaucoup de l'exercice d'évaluation du système d'IA de la Commission qui sera mené cette année – et de la prise de conscience qu'il commence déjà à susciter.

En somme, oui l'IA est porteur de nouvelles opportunités ainsi que de nouveaux risques. A ce stade tout est encore possible. D'aucuns estiment que la qualité de la réflexion et de l'analyse à la Commission était sur le déclin ces dernières années... Et bien l'IA constitue une véritable chance pour renverser cette tendance – et ainsi renforcer le crédit et le rôle de la Commission.

En définitive, ce n'est pas dans une lutte d'influence au sommet que le destin de l'IA sera scellé mais bien dans l'implication des membres du personnel (et de leurs représentants) dans tous les services. C'est au personnel de la Commission qu'il revient de s'approprier ce nouvel instrument et ce nouveau cadre d'action pour accroître la qualité de notre travail et la pertinence de nos propositions.

# ***L'évaluation au service de la bonne gouvernance : Quels enjeux pour la Commission ?***

## **Introduction**

L'évaluation est pratiquée partout dans le monde, mais son développement demeure inégal quant à son degré d'institutionnalisation et son rôle dans la préparation des décisions budgétaires et le management public. En effet, son rôle est sans cesse réaffirmé dans les pays plus développés, où elle fait partie intégrante du processus de conception et de mise en œuvre des politiques et des programmes publics. Par ailleurs, le développement de l'évaluation a aussi été fortement marqué par le New Public management et la mesure des performances, en particulier au Royaume-Uni.

Parmi les facteurs qui expliquent l'essor de l'évaluation, figure l'impérieuse nécessité de justifier et de rationaliser les dépenses de l'Etat (PATTON 1978). A partir du moment où les administrations publiques mettent en œuvre des programmes, il est loisible de comprendre que celles-ci tentent de trouver les solutions les plus efficaces aux divers problèmes qui se posent dans la société. Or, les besoins ne peuvent entièrement être satisfaits grâce aux ressources budgétaires disponibles. Dans ce contexte, chaque choix constitue une décision politique, qui par nature peut être controversée. Il est donc nécessaire de démontrer, au moyen d'évaluations rigoureuses, la pertinence des choix effectués.

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, avec l'accroissement des dépenses publiques sous l'administration Johnson, le GAO (General Accounting Office) vit sa mission évoluer vers l'évaluation de programme afin de répondre à la demande croissante d'informations de la part du Congrès sur les programmes du gouvernement.

Aujourd'hui, la Commission fait figure de fer de lance en matière d'évaluation notamment suite à la réforme profonde initiée en 2000. Il est encore prématuré de tirer un bilan, mais il y a lieu de s'interroger sur le rôle de l'évaluation dans la conduite des politiques

communautaires et en quoi elle peut améliorer la gouvernance européenne.

## **Evolution de l'évaluation à la Commission**

L'évaluation a connu un développement relativement précoce à la Commission Européenne. Dès 1960, les programmes de recherche font l'objet d'une évaluation systématique. En 1983, une unité spécialisée d'évaluation est créée à la Direction Générale de recherche. Dès 1989, le programme MONITOR-SPEAR s'était consacré à la problématique de l'évaluation des programmes européens de R&D.

Mais ce sont les politiques de développement régional qui ont fait de la Commission l'acteur clé de l'évaluation européenne. Depuis le traité de Rome, l'aide aux régions souffrant de retards de développement est répartie et gérée au niveau européen. Les dépenses consacrées à ces aides ont acquis un poids non négligeable, passant de 0.27% à 0.46% du PIB communautaire de 1988 à 1999, se stabilisant par la suite en dépit de l'élargissement de l'Europe à 10 nouveaux Etats membres. En 1988, le règlement communautaire relatif aux programmes financés par les fonds structurels stipule que l'action communautaire devra faire l'objet *'d'une évaluation ex ante et ex post destinée à apprécier son impact'*. Il faudra cependant attendre les programmes 1994-99 pour que ces dispositions entrent réellement dans les faits après l'adoption d'un nouveau règlement en 1993 qui renforce et précise les obligations en matière d'évaluation et les complète par une évaluation concomitante.

Avec plusieurs centaines de rapports produits chaque année, les fonds structurels représentent le domaine d'action communautaire le plus évalué. Les évaluations menées au niveau des Etats et des régions ont de prime abord semblé relever davantage d'une forme de contrôle que d'évaluation au sens plein du terme. Plusieurs facteurs ont pu renforcer ce sentiment : le caractère

obligatoire et systématique de l'exercice, l'importance accordée à la justification économique des dépenses et aux indicateurs de résultats. Cette perception semble, cependant, s'être modifiée au fil des ans, car les régions européennes se sont emparées cet outil pour le mettre au service de leurs propres objectifs d'amélioration des politiques. Les nouveaux Etats membres n'échappent pas à cette tendance générale, et y voient un moyen d'échapper au contrôle politique des fonds qui leur ont été assignés. En outre, l'inscription des programmes dans un cycle temporel continu rythmé par des évaluations *ex ante*, *in itinere* et *ex post* favorise un apprentissage qui se traduit notamment par une meilleure capacité à formuler et à quantifier leurs objectifs. Grâce aux actions d'animation et de soutien méthodologique (cahiers MEANS), la procédure d'évaluation des programmes des fonds structurels a donné lieu à un développement de la culture d'évaluation qui exerce un réel effet d'entraînement sur le développement de l'évaluation des programmes nationaux.

Sur la lancée de ces pratiques, la Commission encourage le développement systématique de l'évaluation pour tous les programmes communautaires dans le cadre de l'initiative '*Sound and Efficient Management*' (1995).

Mais, c'est dans le contexte du processus de réforme lancé en 2000, qu'une série de changements majeurs voient le jour. La Communication sur l'évaluation prévoit une évaluation systématique de toutes les politiques communautaires, met l'accent sur les résultats, cherche à promouvoir des standards de qualité et surtout plaide pour une meilleure intégration des résultats de l'évaluation dans la prise de décision budgétaire. Les politiques communautaires deviennent des 'activités' sur lesquelles se déploient la gestion et le suivi ('*Activity Based Management*' ou ABM). Le règlement financier prévoit l'obligation d'une fiche financière législative à toute proposition soumise à l'autorité budgétaire susceptible d'avoir une incidence budgétaire avec une information sur la réalisation de tous les objectifs fixés antérieurement pour les différentes activités ainsi que les nouveaux objectifs mesurés par les indicateurs.

La réforme vise donc à renforcer la gestion basée sur les activités et cherche donc à développer l'évaluation en mettant l'accent

sur son utilisation en tant qu'instrument de gestion et en se centrant sur les résultats associés aux activités. Ce processus fort complexe a donné lieu à un ensemble de règles et de procédures, voire de standards, qui s'appliquent à toutes les politiques communautaires.

Un élément important de la réforme a consisté à bien distinguer évaluation et audit, bien que dans certains cas il puisse y avoir des chevauchements. La fonction d'audit s'est considérablement étendue au sein de la Commission, et en particulier l'audit interne qui vise à examiner et à évaluer l'adéquation et l'efficacité des systèmes de contrôle interne des directions générales. L'audit de performance porte sur la mise en œuvre des activités et leurs effets immédiats, tandis que l'évaluation cherche à apprécier la performance d'un programme en relation à ses effets.

Mais le rôle principal de l'évaluation est de contribuer à la conception des interventions et d'aider à une allocation plus efficiente des ressources.

### **L'organisation de l'évaluation au sein des DG**

Dans le cycle de *Programmation et de Planification Stratégique* (SPP), l'évaluation est censée jouer un rôle essentiel permettant d'assurer une adéquation entre les priorités politiques et les ressources qui y sont assignées. Ainsi, l'évaluation est liée essentiellement aux activités. Idéalement, les résultats issus des évaluations devraient figurer aux quatre stades du cycle SPP :

- la décision de la *Stratégie Politique Annuelle* (APS) où chaque DG doit expliquer comment ses propres activités d'évaluation contribuent aux développements des politiques dans le moyen terme ;

- l'avant projet de budget (APB) qui doit contenir des informations sur les objectifs atteints par rapport aux activités antérieures ainsi que pour les nouveaux objectifs à l'aide d'indicateurs

- Le *Plan Annuel de Gestion* (AMP) qui est la traduction opérationnelle par chaque DG des priorités politiques contenues dans l'APS, inclut un plan d'évaluation multi-annuel ;

○ Le *Rapport Annuel d'Activités* (AAR) doit contenir une analyse des résultats et de la réalisation des objectifs fixés dans les plans annuels de gestion.

Cette approche a le mérite d'intégrer dans le cadre d'un cycle unique planification stratégique et programmation, budget prévisionnel, suivi, évaluation, utilisations des évaluations. Elle comporte, toutefois, des limites objectives. Tout d'abord, elle s'inspire des expériences nationales (OMB aux Etats-Unis, Trésor au Royaume-Uni) où les résultats des évaluations sont explicitement mentionnés dans les documents budgétaires pour justifier certaines inflexions ou mesures nouvelles. Ainsi, aux Etats-Unis, le rapport sur le Budget fédéral rend compte des évaluations réalisées par l'OMB en indiquant pour chacune d'entre elles comment l'évaluation a abouti à des décisions de continuer, développer ou réduire le financement d'un programme donné ou à des propositions d'amélioration de sa mise en œuvre.

Or, dans le cadre communautaire, la plupart des évaluations porte sur des programmes multi-annuels, pour l'essentiel gérés de manière décentralisée. Il devient difficile dans ces conditions de pouvoir être en mesure de fournir des informations détaillées sur les résultats et les impacts obtenus par ces programmes sur une base annuelle. Ensuite, l'approche par activités est souvent réductrice car elle ne concerne qu'une partie même significative d'une politique plus complexe : par exemple, dans le cas des Fonds Structuraux, les résultats des évaluations doivent être présentés par fonds (correspondant à une ligne ABB) alors que ces évaluations sont menées pour l'ensemble de programmes multi-fonds, voire pour l'ensemble de la politique. Enfin, les évaluations sont perçues comme purement instrumentales pour justifier des décisions budgétaires sur la base de données rudimentaires, alors que les mécanismes décisionnels qui ont conduit à des choix budgétaires résultent de compromis politiques.

En quelques années, un véritable dispositif d'évaluation a été mis en place au sein de la Commission; des réseaux internes et externes ont été constitués pour échanger et disséminer des bonnes pratiques. En dépit de ces progrès réels, la Commission devrait investir davantage dans la professionnalisation de ses services chargés de coordonner ou de lancer des activités

d'évaluation. Alors qu'un poids prépondérant est accordé aujourd'hui à la fonction d'audit, pourquoi ne pas recruter des scientifiques, chercheurs en sciences sociales, experts dans les politiques publiques et en management de l'information ? Peu d'unités d'évaluation peuvent aujourd'hui se valoir de posséder un personnel hautement qualifié. Souvent, l'expertise est acquise à travers une longue phase d'apprentissage sur le tas, mais qui risque, en raison des règles strictes de mobilité de porter préjudice à cette irremplaçable accumulation de savoir-faire.

### **Impact Assessment : un nouveau modèle d'évaluation ?**

Le processus d'évaluation d'impact (Impact Assessment) lancé récemment est focalisé sur les initiatives politiques, bien qu'il aborde des questions similaires aux activités d'évaluation ex ante. En effet, les deux sont menées avant qu'une activité soit adoptée, et font donc partie de la conception des interventions. L'évaluation *ex ante* s'applique à toutes les activités, tandis que l'Impact Assessment se limite aux propositions législatives ou à d'autres propositions ayant un impact économique, social et environnemental et présentées par la Commission dans sa Stratégie Politique Annuelle ou dans son Programme de Travail.

En Juin 2005, la Commission Européenne avait conduit 70 évaluations d'impact concernant des propositions législatives. Toutefois, la pratique actuelle montre que cet instrument a été utilisé dans certains cas de manière formelle, voire bureaucratique. En dépit des lignes directrices, plusieurs Directions générales ont développé leur propre approche sans qu'il y ait eu une véritable coordination au niveau central.

L'idée de lancer une évaluation indépendante de l'expérience est en soi une bonne initiative à condition d'en tirer les leçons pour en faire un véritable outil d'aide à la décision à la fois pragmatique et efficace. Parmi les difficultés inhérentes à ce type d'exercice figure la nécessité de mener une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices liés à une initiative politique. Le modèle britannique a souvent été critiqué pour ne pas avoir pris en compte d'autres objectifs que celui de l'efficacité économique, tandis que certaines propositions législatives peuvent également avoir des impacts sociaux, voire environnementaux. A l'inverse, il y a lieu de souligner

le degré élevé de transparence qui préside aux analyses d'impact et qui permet de diffuser une véritable culture d'évaluation au sein des administrations. Cette expérience devrait être étudiée en profondeur pour améliorer la pratique au sein même de la Commission Européenne.

### **Pour une politique d'évaluation indépendante et efficace**

Même si son impact sur les décisions et le débat public est rarement à la hauteur des attentes, l'évaluation fait désormais partie de la vie administrative et du fonctionnement des institutions communautaires. Si les Directions Générales portent une attention croissante à l'évaluation, ce n'est pas parce qu'elles ont décidé de devenir vertueuses, mais parce que leur environnement s'est modifié et qu'elles ne peuvent être insensibles à la justification économique des politiques dont elles ont la responsabilité. Toutefois, il existe un réel danger de bureaucratisation de l'évaluation si l'on n'y prend garde, en raison de la prolifération de lignes directrices, règles et standards qu'il est recommandé de suivre.

La Commission Européenne a pris comme parti de diffuser l'ensemble des évaluations. Les résultats de ces évaluations sont résumés dans un rapport annuel (Annual Evaluation Review) ; certaines DG publient systématiquement sur leurs sites toutes leurs évaluations. Toutefois, on est loin des principes d'une évaluation démocratique qui se définit comme un service d'information à l'ensemble des citoyens.

Si l'on veut éviter que l'évaluation devienne un simple instrument de communication,

d'autopromotion, voire de manipulation politique, elle doit être soumise à des mécanismes qui garantissent que les questions les plus pertinentes seront posées, qu'il y sera répondu de manière indépendante et que les résultats seront rendus publics. Tout processus d'évaluation allie la rigueur scientifique, l'éthique professionnelle et l'encadrement institutionnel. Ce caractère hybride explique la difficulté de donner à l'évaluation une place stable et reconnue au sein des institutions, qu'elles soient nationales ou communautaires. Mais cette complexité fait aussi son intérêt. Les débats tournant autour de l'évaluation des politiques publiques touchent à des questions fondamentales telles que la modernisation institutionnelle et de la démocratie.

La Commission devrait saisir cette opportunité pour montrer l'exemple, comme elle l'a fait dans d'autres domaines de la vie publique. Se doter d'une structure centrale autonome – à l'instar du Service d'Audit interne ou du GAO américain - contribuerait à donner à la Commission davantage de légitimité sur ses propres politiques en reconnaissant leurs mérites et leurs insuffisances. Elle gagnerait également en crédibilité aux yeux d'une opinion publique de plus en plus sceptique sur l'action communautaire.

On peut mesurer combien la tâche est difficile car les processus décisionnels y sont complexes, et l'évaluation ne saurait constituer un avatar de la fonction d'audit, qui est aujourd'hui confortablement installée au sein de l'institution. Tout au plus, il s'agit d'un 'grain de sable' dans cette machinerie complexe, pour introduire une certaine rationalité dans les décisions, plutôt que de chercher à les justifier *a posteriori*.

### **Références bibliographiques**

- B.PERRET, L'évaluation des politiques publiques, La Découverte-Repères, 2001  
COMMISSION EUROPEENNE, Communication sur l'évaluation, SEC (2000) 1051  
COMMISSION EUROPEENNE, Communication sur l'ABM, SEC (2001) 1197/6&7  
COMMISSION EUROPEENNE, Communication sur les standards et les bonnes pratiques d'évaluation, SEC (2002) 5267  
COMMISSION EUROPEENNE, Evaluating EU activities-A practical guide for the Commission services, sous la resp. Direction Générale du Budget- Juillet 2004  
MEANS, Evaluer les programmes socio-économiques, sous la resp. Direction Générale de la Politique régionale, 6 Vol. 1999  
PATTON, M. Q., Utilization focused evaluation, Beverly Hills, Sage, 1978  
ROSSI, P., FREEMAN, M., WRIGHT, S. Evaluation- a systematic approach, Beverly Hills, Sage, 1979



# **L'analyse d'impact et l'évaluation sont-elles adaptées à l'intérêt européen ?**

*Quand, il y a plusieurs mois, GRASPE a souhaité réfléchir aux politiques communautaires, l'analyse d'impact et l'évaluation des politiques ont paru constituer deux angles d'entrée privilégiés. En effet, l'une comme l'autre visent à la production de connaissances sur l'action communautaire et au jugement sur celle-ci.*

*La réunion des membres du GRASPE du 5 mai 2006, organisée en complément des contributions incluses dans le présent numéro, a révélé qu'au-delà de leurs différences ces deux pratiques justifient un investissement renforcé de la part des fonctionnaires européens.*

## **Des pratiques distinctes**

En complément de l'audit interne qui vise à renforcer la culture et les processus de gestion et risques et de gestion, l'analyse d'impact et l'évaluation répondent aux exigences de bonne gouvernance européenne en s'intéressant aux effets des politiques et à leur conformité au Projet européen. Au-delà des querelles de territoire que ces pratiques peuvent générer au sein de la Commission, leur analyse comparée met en lumière des différences sensibles :

○ *ex ante / ex post.* L'analyse d'impact est réputée précéder l'élaboration d'une proposition de la Commission tandis que, dans la majorité des cas, l'évaluation interroge les effets de l'action communautaire (à mi-parcours, à intervalle fixe ou en fin de programme).

○ *instrument au service de la décision / ambition d'éclairage de l'action communautaire.* L'étude d'impact est suivie d'une décision quand l'évaluation vise à éclairer l'action communautaire.

○ *aide à la conception d'une politique / amélioration d'un programme communautaire.* L'analyse d'impact concerne une politique dans son ensemble tandis que l'évaluation porte sur un champ plus restreint, le programme communautaire.

○ *volontarisme de la Commission en faveur de l'étude d'impact / base juridique forte de l'évaluation.* Les pratiques de l'étude d'impact ont été voulues par la Commission tandis que le Règlement Financier définit précisément

l'obligation d'évaluation des programmes communautaires par la Commission.

○ *diversité méthodologique / référentiel stabilisé.* La méthodologie de l'analyse d'impact est significativement moins précise que ne l'est celle de l'évaluation.

## **Des pratiques à parfaire**

L'étude d'impact et l'évaluation par leurs natures et plus encore par leurs usages actuels, aboutissent à un certain nombre de limites :

○ *elles se heurtent toutes deux à des difficultés d'acceptation au sein de la Commission.* La mise en évidence de différentes options de politique - objet de l'analyse d'impact - ne rencontre pas d'emblée l'intérêt des décideurs de la Commission. Par ailleurs, les résultats de l'évaluation, même à mi-parcours, sont difficiles à intégrer compte tenu de l'inertie des programmes. La question est alors de savoir comment favoriser l'utilisation des leçons issues de l'évaluation dans les programmes futurs ?

○ *l'investissement dans les compétences et plus encore dans les échanges de pratiques d'étude d'impact et d'évaluation reste insuffisant.* Le développement des compétences socio-économiques de la Commission serait à rehausser, pour atteindre le niveau d'effort réalisé par la Commission en faveur de l'audit interne. Le moment est peut-être bien choisi d'investir dans ces deux pratiques alors que l'audit interne ambitionne

également de prendre en compte l'audit interne des Etats Membres via le nouveau cadre de contrôle interne intégré. Une deuxième priorité concerne le renforcement de la mémoire des pratiques.

○ *les Directions Générales de la Commission sont tentées de les utiliser pour légitimer des décisions déjà arrêtées.* L'analyse d'impact et l'évaluation se réduisent alors essentiellement à des outils de communication. Il faudrait donc pouvoir renforcer leur objectivité et leur transparence pour qu'elles puissent fournir tout leur potentiel.

○ *l'étude d'impact et l'évaluation mobilisent prioritairement l'encadrement intermédiaire.* L'encadrement intermédiaire est le niveau le plus mobilisé, au détriment notamment des

fonctionnaires européens exerçant au niveau opérationnel.

Parce qu'elles s'appuient sur l'intelligence des fonctionnaires européens en vue d'accroître le sens donné à leur action, l'étude d'impact et l'évaluation méritent un investissement renforcé de leur part.

Dans un contexte où les autres institutions européennes n'hésitent pas à utiliser les résultats de l'étude d'impact et de l'évaluation voire à s'intéresser à la production de leur contenu – cf. les débats sur la création finalement repoussée d'une agence indépendante de la Commission pour réaliser les études d'impact - il en va même de la capacité de proposition de la Commission Européenne dans les années à venir.